

## EL IMPACTO DE LA “CUARTA DIRECTIVA” ANTIBLANQUEO DE CAPITALES EN EL SECTOR DEL JUEGO

THE IMPACT OF THE “FOURTH DIRECTIVE” AGAINST MONEY LAUNDERING ON THE  
GAMING SECTOR

ANDREA MOYA LATORRE

Abogada

[andreamoyalatorre@gmail.com](mailto:andreamoyalatorre@gmail.com)

**RESUMEN:** La conocida como la “Cuarta Directiva” o la Directiva Europea 2015/849, de 20 de mayo de 2015, para la prevención del blanqueo de capitales, que deberá ser transpuesta en normativa nacional antes del 27 de junio de 2017, introduce algunas novedades importantes con respecto a la vigente legislación española, en un nuevo intento de incrementar el control de operaciones sospechosas y proteger así la integridad, estabilidad y reputación del sector financiero y del mercado interior de la Unión Europea. Entre las novedades hay algunas con impacto en el sector del juego; sector preocupante históricamente en materia de blanqueo de capitales. Entre las novedades que afectan al sector del juego está la de abarcar todas las operaciones efectuadas entre los operadores del sector, como las casas de apuestas, los salones de juego o los operadores online, y los clientes, y ya no solo las realizadas en los casinos o los demás establecimientos de juego en lo relativo al pago de premios. Asimismo, se reduce el umbral de operaciones que han de ser objeto de control en materia de prevención del blanqueo de capital por los diferentes operadores del sector de 2.500 euros a 2.000 euros (salvo en caso de los casinos que de por sí ya era inferior). Habrá que ver si las nuevas medidas que plantea la Directiva supondrán un incremento de la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en el sector del juego.

**PALABRAS CLAVE:** Cuarta Directiva, Blanqueo de capitales y financiación del terrorismo, Sector del Juego, Umbral de 2.000 euros, Medidas de diligencia debida

**ABSTRACT:** The so known “Fourth Directive” or European Directive 2015/849, of 20 May 2015, on the prevention of money laundering and terrorist financing, which shall be transposed into national laws before 27 June 2017 introduces some relevant changes with regards to the current Spanish laws, in accordance with the purpose of the Directive to protect integrity, stability and reputation of the financial sector and the internal market of the European Union. Amongst the referred changes, some have an impact on the gaming sector, which is historically a concerning sector when referring to money laundering. One of the changes affecting the gaming sector refers to the fact that the Directive involves all the transactions between all the operators of the gaming sector—such as the betting house or the gaming arcade—and the customers, and no longer just the ones carried out in casinos or in other establishments referring to the payment of rewards. Likewise, the threshold of the transactions which are subject to control in matters of prevention of money laundering by the different operators of the sector is reduced from 2.500 euros to 2.000 euros (except for casinos, where the threshold was already lower). We will have to look if the new measures established by the Directive will in fact imply an increase of the prevention of money laundering and terrorist financing in the gaming sector.

*KEY WORDS: Fourth Directive, Money laundering and terrorist financing, Gaming Sector, 2.000 euros threshold, Due Diligence measures.*

*FECHA DE ENTREGA: 22/12/2016 FECHA DE ACEPTACIÓN: 07/01/2017.*

**SUMARIO:** 1. Introducción.- 2. Principales novedades de la Cuarta Directiva.- 3. El contexto de la prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo en el sector del juego en España.- 4. Principales novedades de la Cuarta Directiva en el sector del juego: sujetos y transacciones abarcadas.- 5. Principales novedades de la Directiva en el sector del juego: cambios en las medidas a aplicar.- 6. Exención por bajo riesgo.- 7. Novedades en materia de supervisión del sector del juego.- 8. Valoración de las novedades

1. La Directiva Europea 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea el 5 de junio de 2015 y conocida como la “Cuarta Directiva”, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento Europeo nº 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión (en adelante, también la “Directiva” o la “Cuarta Directiva”), toma una vez más conciencia de que el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo es una realidad que continúa amenazando la integridad, estabilidad y reputación del sector financiero y pone en peligro el mercado interior de la Unión Europea, y que por tanto sigue constituyendo un problema significativo que ésta debe abordar, con el continuo desarrollo del planteamiento penal pero también con una prevención específica y proporcionada del uso del sistema para los fines ilícitos del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, como así dispone la Directiva en su Exposición de Motivos. En consecuencia, la Directiva introduce algunas novedades en materia de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (también “PBC/FT”), entre las que se encuentran algunas con impacto en el sector del juego.

La realidad del sector presencial del juego (es decir, el juego en casas de apuestas físicas, salones de juego, bares...), con su rápido movimiento de dinero, y especialmente en casinos -teniendo en este último caso en cuenta la cantidad de dinero que se mueve en poco tiempo-, además del incremento abismal del juego *online*, hace difícil la PBC/FT en el referido sector pese a los diferentes intentos normativos, tanto a nivel europeo como nacional, de abordarlo. Veamos qué novedades introduce la Cuarta Directiva con respecto a este sector y si será efectivo para la finalidad de la PBC/FT que busca.

La Directiva ha de quedar transpuesta en normativa nacional antes del 26 de junio de 2017. No obstante, con excepción de las novedades en el sector del juego y alguna que otra novedad de calado, hay que tener en cuenta que la legislación española ya se ha anticipado a las previsiones de esta Directiva con la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (“Ley antiblanqueo”) y del Real Decreto 304/2014, de 5 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo (“Reglamento antiblanqueo”), por lo que en muchas de las disposiciones que introduce la Directiva como novedad frente a sus predecesoras no será

necesaria adaptación normativa en España. Con las referidas disposiciones se recogían en España precisamente las recomendaciones que realizaba el ente intergubernamental “Grupo de Acción Financiera” o “GAFF” en sus diversos informes sobre España, atendiendo así el legislador español a las exigencias europeas antes incluso de promulgarse la referida Cuarta Directiva.

2. En general, con la Directiva se refuerza el enfoque basado en el riesgo, que es el enfoque que impregna la Ley ant blanqueo y que se desarrolla posteriormente con el Reglamento ant blanqueo. Es decir, la Directiva prevé medidas a todos los niveles para detectar mejor el riesgo de operaciones de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo. Así, tanto la propia Comisión como los Estados Miembros y las entidades obligadas a cumplir con las medidas para la prevención planteadas tienen que estudiar cada uno en su nivel el riesgo existente en este campo para poder actuar sobre él. En concreto, la Comisión, deberá realizar un informe sobre los riesgos de PBC/FT del mercado interior relacionados con actividades transfronterizas antes del 26 de junio de 2017. A partir de los riesgos detectados en su informe, la Comisión efectuará recomendaciones a los Estados miembros para hacer frente a dichos riesgos. Cada Estado miembro deberá designar una autoridad o establecer un mecanismo para coordinar la respuesta nacional a las recomendaciones de la Comisión. Finalmente, los Estados miembros tendrán que asegurarse de que las entidades obligadas adopten medidas adecuadas para detectar y evaluar los riesgos de PBC/FT a los que se enfrentan y que variarán en función del tipo de negocio, de productos, de clientes, canal de distribución, etc. A partir de ese análisis, se ha de proceder a diseñar las políticas y procedimientos internos, de manera tal que estos se adapten al perfil de riesgo de la entidad, moderándose la intensidad de las medidas de diligencia debida aplicadas, según las características concretas del cliente y la operación.

Entre los puntos que recoge la Directiva cabe mencionar la disminución del umbral de 10.000 euros de pagos en efectivo a cualquier comerciante, si bien en España no es una novedad transcendente, habida cuenta de que los pagos y cobros en efectivo están limitados a 2.500 euros para empresarios y profesionales, por la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude (“Ley sobre el pago en efectivo”).

Otras de las novedades que introduce la Directiva y que tendrían relevancia en las transacciones en el marco del sector del juego por cuanto afectan a todos los sujetos obligados por la misma (y los diferentes operadores del sector del juego lo son, como desarrollaré a continuación), es la relativa a la obligación de crear en cada Estado Miembro de la Unión Europea un registro central de titulares reales, que esté disponible para las Autoridades competentes y unidades de inteligencia financiera (que en España es el Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias de España -“SEPBLAC”-), así como para las entidades obligadas a aplicar las medidas de prevención de acuerdo a lo dispuesto en la Directiva y para toda

persona que pueda acreditar un interés legítimo en acceder a la información. También se crea por la Directiva una lista de terceros países que presentan un sistema “deficiente” en materia de prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, entendiendo el legislador europeo que es preceptivo vigilar las transacciones con dichos países. Se trataría de una lista “negra” frente a la anterior lista “blanca” de países considerados como equivalentes en prevención del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, y por tanto con menor riesgo de transacciones peligrosas. También destacar el recrudecimiento del sistema sancionador. Así pues, la Directiva introduce la posibilidad de sancionar administrativamente a las empresas por conductas de sus directivos la vigilancia o el control ha fallado, y ello ha hecho posible que una persona sometida a la autoridad de dicho directivo cometa unas determinadas infracciones por cuenta de la persona jurídica que es la entidad obligada (como la falta de diligencia debida con respecto a un cliente o notificación de las transacciones sospechosas). Por último, mencionar como novedad relevante que se prevé la publicación de las sanciones en las sedes electrónicas oficiales de las autoridades competentes, (que en el caso de España será la del SEPBLAC) inmediatamente después de que se haya informado a la persona sancionada de dicha decisión, y que la publicación incluya, como mínimo, información sobre el tipo y la naturaleza de la infracción y la identidad de la persona responsable.

3. El sector del juego es un sector que preocupa en materia de blanqueo de capitales. Si bien en España es un sector pequeño, sometido a estrecha regulación, hay que tener en cuenta el rápido movimiento de dinero que se produce en salones de juego, casas de apuestas o casinos (en este último caso, además con movimiento de grandes cantidades en poco tiempo), así como el imparable auge del juego electrónico, de difícil control. Además, no solo a nivel de operativa de los clientes sino de los propios accionistas al invertir en negocio del juego no son infrecuentes las operaciones de blanqueo de capitales. En España se han detectado casos de blanqueo de capitales a través de casinos, como indica el GAFI y la “APG” (*Asia Pacific Group On Money Laundering*) en su informe de marzo de 2009 *Vulnerabilities of casinos in Gaming Sector*). Véase por ejemplo en concreto la sentencia 3584/2012 de la Audiencia Nacional, que cita el GAFI en su informe del 2014, que sanciona a una organización delictiva que había invertido fondos ilícitos en sociedades en España; entre ellas, en sociedades de casinos. En el referido informe del GAFI, éste reflexiona sobre cómo ha venido históricamente el sector asumiendo la PBC/FT con la normativa que se ha ido aprobando, para llegar a la conclusión de que es un sector cumplidor en la implementación concreta de medidas (esto es debido a la estrecha regulación a la que está sometido en todos los ámbitos, como el fiscal o el administrativo- regulatorio), pero que no sabe enfocar la implementación desde el punto de vista del riesgo, que es precisamente como decíamos, el pilar en el que se basa la regulación en materia de PBC/FT en los últimos tiempos. Esto quiere decir que si la ley no establece específicamente que los diferentes operadores están obligados a cumplir con determinadas medidas, es difícil que lo implementen de *motu proprio*, pese a que la normativa les pudiera exigir que lo hagan “si de una valoración del riesgo de que con unas determinadas operaciones se deriva que es preceptivo hacerlo”.

La primera Directiva europea antiblanqueo (la Directiva 91/308/CEE, de 10 de junio de 1991) se dirigía exclusivamente a las entidades vinculadas al sector financiero, no abarcando por tanto sectores no financieros como el del juego. No obstante, la Ley española que transpone dicha Directiva, esto es, la Ley 19/1993, de 28 de diciembre, sentando ya la base de anteponerse a la normativa comunitaria en lo que a la implementación de medidas de PBC/FT se refiere, sí que incluye en ese momento a los casinos en tanto que los sujetos dentro del sector que más preocupación generan –y no a otros operadores- entre los sujetos obligados a aplicar las determinadas medidas de prevención (identificación de clientes, etc.). Así lo haría también la segunda Directiva antiblanqueo, es decir, la Directiva 2001/97/CE, de 4 de diciembre de 2001, especificando que serían sujetos obligados los casinos de juego en la operación de compra y venta de fichas por valor igual o superior 1.000 (por tanto, limitándolo a estas operaciones en contraposición a la normativa española que no lo limitaba a una operación en concreto). La tercera Directiva 2005/60/CE, de 26 de octubre de 2005, modificada por la Directiva 2006/70/CE de 1 de agosto de 2006, se limitaría a subir el importe de las operaciones de compra y venta de fichas que son objeto de aplicación de las medidas exigidas a los casinos, del mínimo de 1.000 euros al mínimo de 2.000 euros (aligerando por tanto bastante las obligaciones para los casinos al subir el umbral de las operaciones objeto de aplicación de medidas de PBC/FT). La Ley antiblanqueo, que transpuso estas dos últimas Directivas y que es la base del actual sistema antiblanqueo en España, nuevamente fue un paso más allá que la normativa europea incluyendo como sujetos obligados no solo a los casinos en la operación de compra y venta de fichas por importe igual o superior a 2.000 euros, sino que además obliga a los casinos a identificar a los clientes nada más acceder al establecimiento y a registrar la identidad de los mismos, así como en otras operaciones de los casinos como la entrega a los clientes de cheques como consecuencia de operaciones de cambio de fichas, las transferencias de fondos realizadas por los casinos a petición de los clientes y en la expedición por los casinos de certificaciones acreditativas de ganancias obtenidas por los jugadores (artículo 2.1.p) y 7.5 de la Ley antiblanqueo). Por primera vez la legislación española además amplía el elenco de sujetos del sector obligados de casinos -que por las cantidades de dinero que se mueve en ellos históricamente han sido los más examinados por el sector en materia de PBC/FT- a las personas responsables de la gestión, explotación y comercialización de loterías u otros juegos de azar con respecto de las operaciones de pago de premios (artículo 2.1. u) de la Ley antiblanqueo), abarcando por tanto otros establecimientos como salones de juego y operadores online. Matiza el Reglamento antiblanqueo en su artículo 4 que estos últimos operadores quedarán obligados a la comprobación de la identidad de los clientes (entre otras medidas que más adelante expondré) en relación con aquellos premios cuyo importe sea igual o superior a 2.500 euros.

Por su parte, la Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego –“Ley del Juego”-, reguladora del juego online que es materia de ámbito estatal (a diferencia del juego presencial que está reservado a las Comunidades Autónomas) también presta especial atención a la PBC/FT en diferentes aspectos a lo largo de su texto. Así establece que la resolución de otorgamiento de licencia general a los operadores recogerá en todo caso los mecanismos de prevención para evitar el fraude y sistemas de prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo a los que se refiere la Ley antiblanqueo



(artículo 10.3 de la Ley del Juego), así como que los licenciarios tendrán como obligación cumplir especialmente con la normativa antiblanqueo española (artículo 10.5 a) de la Ley del Juego) y colaborar con las autoridades encargadas de la prevención del blanqueo, como establece la propia Ley del Juego para todos los sujetos obligados, como dispone el artículo 10.5 e) de la Ley del Juego, estableciendo además dicho artículo a continuación y el artículo 24 de la misma Ley que la Comisión Nacional del Juego también verificará el cumplimiento por los operadores de las medidas de PBC/FT, sin perjuicio de las competencias del SEPBLAC. Además, no pueden ser titulares de licencias los operadores con antecedentes penales o que han sido sancionados por infracciones muy graves recogidas en la Ley antiblanqueo (artículo 13.2. i) de la Ley del Juego. Como destaca el GAFI en su informe de 2014, el procedimiento inicial de obtención de licencias evalúa al solicitante, su honorabilidad y las medidas de PBC/FT adoptadas, y en el participa obligatoriamente el SEPBLAC. En este procedimiento se incluye el examen de la titularidad real de los operadores. Por su parte, las Comunidades Autónomas en las competencias que ejercen como reguladoras y controladoras del juego presencial controlan los movimientos en la transmisión de propiedad de las sociedades titulares de salones de juego, casinos y demás operadores.

4. Vemos por tanto que desde los inicios de la persecución del blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo, la normativa española ha mirado con lupa al sector del juego y ha ido por delante en términos generales de la normativa europea en lo que a exigencia de implementación de medidas para la PBC/FT a los operadores del sector se refiere. La cuarta Directiva objeto de análisis en este artículo, a diferencia de sus predecesoras, como exponíamos en el apartado anterior, incluye por primera vez a los demás operadores del sector del juego entre los sujetos obligados, y ya no solo a los casinos, como, según indicaba, ya lo había hecho la vigente Ley y el Reglamento españoles antiblanqueo. Aun así, esta vez da un giro de tuerca más que la legislación española, consciente del incremento del riesgo del sector por factores como el incremento del juego electrónico, a la vista de las recomendaciones del GAFI, e introduce algunas novedades que el legislador español deberá incorporar al ordenamiento jurídico. Dichas novedades consisten muy resumidamente en un incremento del control a clientes a todos los niveles del sector del juego, independientemente del tipo de operador involucrado, siempre que impliquen operaciones con un umbral superior a 2.000 euros. Los Estados miembros podrán aplicar exenciones a determinados servicios de juego en circunstancias de bajo riesgo demostrado (con excepción de los casinos que no pueden ser objeto de exención en ningún caso), como desarrollaré posteriormente.

Como decía, con la Directiva se pretende abarcar todos los sectores del juego y ya no solo los casinos como en las precedentes directivas antiblanqueo, y en línea con lo que ya ha anticipado la normativa española. No obstante, la concreta redacción del texto de la Directiva también supone un cambio con respecto a la regulación actual del sector del juego en España por los siguientes motivos: en primer lugar, en cuanto a los sujetos obligados a aplicar las diferentes medidas de diligencia debida, que expondré más adelante, la Directiva abarcaría todos los “proveedores de servicios de juegos de azar, ya

sea en el momento del cobro de las ganancias y/o de la realización de apuestas, cuando efectúen transacciones por un valor igual o superior a 2.000 euros, ya se lleven estas a cabo en una operación o en varias operaciones entre las que parezca existir algún tipo de relación” (artículo 11 d)), mientras que la Ley antiblanqueo sólo abarca los casinos de juego así como las personas responsables de la gestión, explotación y comercialización de loterías u otros juegos de azar exclusivamente con respecto de las operaciones de pago de premios (artículo 2.1. p) y u) respectivamente de la Ley antiblanqueo). La Directiva define los “servicios de juegos de azar” en su artículo 3.14 como “todo servicio que implique apuestas de valor monetario en juegos de azar, incluidos aquellos con un componente de habilidad como las loterías, los juegos de casino, el póquer y las apuestas, y que se preste en una ubicación física, o por cualquier medio a distancia, por medios electrónicos o mediante cualquier otra tecnología que facilite la comunicación, y a petición individual del destinatario del servicio”. Por tanto, por un lado si bien el resto de operadores del juego distintos a los casinos (como sería por ejemplo también los salones de juego o las casas de apuestas) solo quedan obligados en virtud de la normativa española actual en las operaciones consistentes en el pago de premios, ahora todos los operadores en los diferentes ámbitos del sector del juego que incluye la Directiva en el referido artículo 3.14 quedarían obligados en todas las transacciones, y no solo en el pago de premios (se puede pensar por tanto en operaciones de apuestas de cantidades de dinero superiores al referido umbral, etc...).

Por otro lado, también hay un cambio en el umbral de las operaciones en cuestión. Mientras que para las operaciones de compra y venta de fichas en los casinos ya se debía aplicar las medidas según la normativa española a partir de los 2.000 euros, en lo que respecta a las operaciones de pago de premios el umbral es el de 2.500 euros, como indicábamos anteriormente, tal y como establece el artículo 4.1. del Reglamento antiblanqueo, en consonancia con la limitación de pagos en efectivo superiores a dicho umbral que establece la Ley sobre pagos en efectivo. En ese sentido, la normativa española habrá de adaptarse a una mayor restricción teniendo en cuenta que el umbral es inferior en la Directiva. Es probable que el legislador español, teniendo en cuenta los antecedentes de mayor restricción en materia de PBC/FT que la normativa europea, acabe limitando incluso el umbral a 1.000 euros en consonancia con el proyecto de decreto ley en que trabaja actualmente el Gobierno que prevé rebajar el límite de pagos en efectivo de 2.500 euros a 1.000 euros.

Por otro lado vemos que si bien para el resto de operadores se abarca todas las posibles transacciones por la Directiva y no solo el pago de premios y además el umbral es inferior al que se aplica actualmente en la legislación española -lo que como decíamos implicará necesariamente un recrudescimiento de la normativa española en aras de adaptarse a las exigencias europeas-, en lo que respecta a los casinos, la normativa española ya es más exigente que lo que es la Directiva; y ello por cuanto, como exponíamos, prevé la obligación de identificar a los clientes desde el momento en que acceden al establecimiento y a registrar dicha identidad y no es suficiente con esperar a la realización de ninguna transacción por encima de 2.000 euros para exigir dicha identificación. Adicionalmente a la exigencia de identificación en el momento de acceso al establecimiento del casino, como exponíamos, la Ley antiblanqueo exige la identificación



en unas determinadas transacciones, como es por ej. la compra o venta de fichas por un valor igual o superior a 2.000 euros. Es cierto que la Directiva plantea en su Exposición de Motivos que “los proveedores de servicios de juegos de azar con locales físicos (por ejemplo, casinos y casas de apuestas) deben velar por que, si se aplican a la entrada de dichos locales, las medidas de diligencia debida con respecto al cliente permitan establecer una conexión con las transacciones realizadas por los clientes en esos locales”. Es decir, la Directiva solo indica como opcional la identificación a la entrada exigiéndose en tal caso que se pueda hacer una conexión con las transacciones que de facto se realicen después por los clientes. Si bien es cierto que independientemente de la exigencia o no de identificación a la entrada, entendemos que la práctica llevará a los casinos a querer identificar a la entrada, como exige la normativa española, puesto que de lo contrario se hace difícil poder implementar el control.

Las concretas transacciones en concreto con respecto a las cuales la normativa española exige que se apliquen las medidas de diligencia debida, recordemos que son la entrega a los clientes de cheques como consecuencia de operaciones de cambio de fichas, las transferencias de fondos realizadas por los casinos a petición de los clientes, la expedición por los casinos de certificaciones acreditativas de ganancias obtenidas por los jugadores y la compra o venta de fichas por valor igual o superior a 2.000 euros, como enumera el artículo 7.5 de la Ley antil blanqueo. Es decir, a excepción de la operación relativa a la compra o venta de fichas, las restantes transacciones enumeradas no requieren de un umbral mínimo para ser objeto de PBC/FT, por lo que en este respecto también es más restrictiva la normativa española que la cuarta Directiva, y así aventuramos que se quedará.

5. En cuanto al elenco de medidas exigidas por la Directiva a los proveedores de juego para cumplir con la PBC/FT es preciso describir en primer lugar el escenario legislativo español actual así como el que plantea la Directiva para poder dilucidar si habrá un cambio en este ámbito. En primer lugar, el art. 7.5 Ley antil blanqueo, como ya mencionábamos anteriormente, exige la identificación y comprobación mediante documentos fehacientes de la identidad de los clientes en el acceso al establecimiento, así como el registro de la identidad de dichas personas, y además exige la identificación de las personas que pretendan realizar las referidas transacciones (recordemos que es la entrega a los clientes de cheques como consecuencia de operaciones de cambio de fichas, las transferencias de fondos realizadas por los casinos a petición de los clientes, en la expedición por los casinos de certificaciones acreditativas de ganancias obtenidas por los jugadores y la operación de compra y venta de fichas por importe igual o superior a 2.000 euros). Termina dicho artículo aclarando que “la aplicación por los casinos de juego de lo establecido en este apartado permitirá entender cumplidas las medidas de diligencia debida exigidas en la presente Ley.” Las medidas de diligencia debida genéricas se establecen en los artículos 3 a 6 de la misma ley y consisten, en resumen, en la identificación de los clientes, la identificación del titular real de los clientes (taly como el mismo se define en la Ley), el propósito e índole de la relación de negocios, y el seguimiento continuado de la relación de negocios. Dispone también la Ley en su artículo

7.1 que “los sujetos obligados aplicarán cada una de las medidas de diligencia debida previstas en los precedentes artículos, pero podrán determinar el grado de aplicación de las medidas establecidas en los artículos 4, 5 y 6 en función del riesgo y dependiendo del tipo de cliente, relación de negocios, producto u operación”. Es obvio que por el tipo de transacción que se lleva a cabo en los casinos con clientes personas físicas (es decir, la apuesta de cantidades de dinero con el fin de obtener un premio), la única medida de diligencia debida que tiene sentido es la de la identificación y registro de la identidad del cliente y de ahí que la Ley antiblanqueo establezca que con las medidas de identificación descritas en su apartado 7.5 se consideren suplidas las demás medidas de diligencia debida genéricas que establece la ley. Entendemos que no habrá cambios en este sentido en la normativa española.

En cuanto al pago de premios por parte de las personas responsables de la gestión, explotación y comercialización de loterías u otros juegos de azar (entre los que también se encuentran los casinos) es el Reglamento antiblanqueo el que delimita las medidas de diligencia debida a aplicar, y lo hace en el artículo 4.1 (identificación formal en tanto que medida normal de diligencia debida) y en el artículo 43 como medida excepcional (“Medidas de control interno de aplicación al pago de premios en loterías u otros juegos de azar”). En concreto, el artículo 4.1 dispone que los sujetos obligados identificarán y comprobarán, mediante documentos fehacientes, la identidad de cuantas personas pretendan establecer relaciones de negocio o intervenir en operaciones del pago de premios de loterías y otros juegos de azar en relación con aquellos premios cuyo importe sea igual o superior a 2.500 euros. El artículo 43, por su parte, establece que “los sujetos obligados que gestionen, exploten o comercialicen loterías u otros juegos de azar establecerán procedimientos adecuados de control interno en relación con las operaciones de pago de premios, que en todo caso preverán a) un manual de procedimientos donde se incluirá como mínimo: la identificación de los ganadores de premios por importe igual o superior a 2.500 euros; una relación de operaciones de riesgo, prestando particular atención al cobro repetitivo de premios [...]; un procedimiento para la detección de hechos u operaciones sujetos a examen especial, con descripción de las herramientas o aplicaciones informáticas implantadas y de las alertas establecidas; y un procedimiento estructurado de examen especial que concretará de forma precisa las fases del proceso de análisis y las fuentes de información a emplear, formalizando por escrito el resultado del examen y las decisiones adoptadas.” Además exige dicho artículo el nombramiento de un representante ante el Servicio Ejecutivo de la Comisión y un plan anual de acciones formativas de los empleados. Termina el artículo diciendo que las medidas de control interno establecidas serán objeto de examen externo en los términos del artículo 38 del mismo texto normativo, que consisten en la realización por un experto externo de un informe que describa y valore las medidas de control interno aplicadas por el sujeto obligado.

Vemos con estas disposiciones que el Reglamento antiblanqueo ha previsto unas medidas muy específicas pensadas para la PBC/FT en el sector concreto del juego.

La Directiva en cambio no establece en principio unas medidas de diligencia debida especiales para los sujetos obligados del sector del juego, por lo que en principio hay que

remitirse a las medidas de diligencia debida genéricas que describe la Directiva (cuestión distinta será las medidas que finalmente determinen los Estados miembros y las entidades tras la referida correspondiente evaluación del riesgo). Las referidas medidas genéricas se enumeran en el artículo 13 de la Directiva y consisten en las siguientes: a) la identificación del cliente y la comprobación de su identidad sobre la base de documentos, datos o informaciones obtenidas de fuentes fiables e independientes; b) la identificación del titular real y la adopción de medidas razonables para comprobar su identidad, de modo que la entidad obligada tenga la seguridad de que sabe quién es el titular real; asimismo, en lo que respecta a las personas jurídicas, fideicomisos, sociedades, fundaciones y estructuras jurídicas similares, la adopción de medidas razonables a fin de comprender la estructura de propiedad y control del cliente; c) la evaluación y, en su caso, la obtención de información sobre el propósito y la índole prevista de la relación de negocios; d) la aplicación de medidas de seguimiento continuo de la relación de negocios, en particular mediante el escrutinio de las transacciones efectuadas a lo largo de dicha relación, a fin de garantizar que se ajusten al conocimiento que la entidad obligada tenga del cliente y de su perfil empresarial y de riesgo, incluido, cuando sea necesario, el origen de los fondos, y la adopción de medidas para garantizar que los documentos, datos o informaciones de que se disponga estén actualizados. Establece también la Directiva a continuación en el apartado 2 del artículo 13 que “las entidades obligadas podrán, no obstante, determinar el alcance de tales medidas en función del riesgo.” Admite por tanto un diferente grado de aplicación. Recordemos que la Ley ant blanqueo también lo hace; solo que admite esta modulación con respecto a todas las medidas a excepción de la de identificación de las personas con las que los sujetos obligados pretendan establecer relaciones de negocio.

De lo anteriormente expuesto, se extrae que la norma española es bastante más restrictiva en cuanto a las medidas de diligencia debida que los operadores del juego deben aplicar en sus relaciones con los clientes que la europea, que para el legislador español estaría planteando un mínimo en la mayoría de disposiciones con relevancia para el sector del juego. Por la trayectoria más restrictiva de la normativa española con respecto a la europea en materia de PBC/FT podemos prever que la primera mantendrá sus disposiciones más estrictas si no es que incluso las recrudescen en un nuevo giro normativo. Así lo autoriza además expresamente el artículo 5 de la Cuarta Directiva, al establecer que “dentro de los límites establecidos por el Derecho de la Unión, los Estados miembros podrán adoptar o mantener disposiciones más estrictas en el ámbito regulado por la presente Directiva, con el fin de prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo”. Con respecto a aquellas medidas en las que puntualmente la norma española ha sido más laxa que la Cuarta Directiva, como es el referido caso del umbral mínimo de las operaciones objeto de medidas de PBC/FT, que habrá de reducirse de 2.500 euros a 2.000 euros como mínimo así como la extensión de los sujetos implicados a todos los operadores del sector del juego en todas las transacciones y no solo aquellas relativas al pago de premios, habremos de esperar a ver si el Estado español decide acogerse a la exención por bajo riesgo que describo más en detalle en el siguiente párrafo.

6. La Exposición de Motivos de la Cuarta Directiva, en una clara muestra del enfoque basado en el riesgo que impregna toda la Directiva y la normativa española antiblanqueo actual, dispone que “en circunstancias de bajo riesgo demostrado, los Estados miembros deben poder eximir a determinados servicios de juegos de azar de algunos o de todos los requisitos de la presente Directiva. La aplicación de una exención por parte de un Estado miembro debe únicamente plantearse en circunstancias estrictamente limitadas y justificadas, y cuando los riesgos de blanqueo de capitales o de financiación del terrorismo sean insignificantes.” Esta posible exención que indica la Exposición de Motivos se desarrolla en el Artículo 2.2 de la Directiva. De acuerdo con estas disposiciones, en atención a los factores que los Estados miembros deberán tener en cuenta en su evaluación de riesgos figura el grado de vulnerabilidad de las operaciones de que se trate, en particular en relación con los métodos de pago empleados. En su evaluación de riesgos, los Estados miembros deben indicar la forma en que han tenido en cuenta todas las conclusiones pertinentes que puedan figurar en los informes emitidos por la Comisión. Toda decisión adoptada por un Estado miembro de conformidad con lo establecido en el párrafo primero se notificará a la Comisión, acompañada de una justificación basada en una evaluación de riesgos específica. La Comisión comunicará dicha decisión a los demás Estados miembros.

Como decíamos, respecto de la reducción del umbral mínimo de las operaciones objeto de medidas de PBC/FT de 2.500 euros a 2.000 euros y la extensión de los sujetos implicados a todos los operadores del sector del juego en todas las transacciones (incluida la realización de la apuesta de dinero en las máquinas de tipo B, casa de apuestas o loterías, etc.) y no solo aquellas relativas al pago de premios, tendremos que esperar a ver si el Estado español decide acogerse a la exención por bajo riesgo, aunque por la trayectoria más restrictiva de la normativa española podemos prever que no lo hará. Con respecto al matiz de que no será posible la exención por bajo riesgo en los casinos entendemos que esto no afectará a la normativa española antiblanqueo con respecto a los casinos puesto que, como decíamos, las medidas que establece la Ley española y que hemos expuesto en detalle anteriormente ya cumplirían los mínimos que exige la Cuarta Directiva y los superaría en cuanto a restricciones.

7. Por último, mencionar otras dos disposiciones de la Cuarta Directiva ubicadas en el capítulo relativo a la supervisión por la Administración, que afectan también al sector del juego, pero que, ante la ya vigente regulación en España no deberían implicar grandes cambios en el ordenamiento jurídico español. La primera la encontramos en el artículo 47.1 de la Directiva, que establece que “los Estados miembros dispondrán que los proveedores de servicios de juegos de azar estén sujetos a la obligación de estar regulados.” Esta disposición no conllevará ningún cambio en la normativa española puesto que todos los operadores del juego ya están sujetos a una estricta regulación para poder operar. La segunda se halla en el artículo 48, que establece que “los Estados miembros exigirán a las autoridades competentes que supervisen eficazmente y tomen las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de la presente Directiva, así que velarán por que las autoridades competentes posean las competencias adecuadas, entre

ellas la de obligar a aportar cualquier información que sea pertinente a efectos de la supervisión del cumplimiento y la de realizar controles, y para que dispongan de los recursos financieros, humanos y técnicos adecuados para desempeñar sus funciones [...] y termina diciendo que en el caso de, entre otros, los proveedores de servicios de juegos de azar, las autoridades competentes tendrán facultades de supervisión reforzadas.” Como sabemos en España es el SEPBLAC y en el caso del sector del juego, también la Comisión Nacional del Juego, los que ostentan facultades de supervisión reforzada con respecto a los operadores de juego que recaen en el ámbito de aplicación de la Ley del Juego. La única diferencia en este punto será que al incrementarse el elenco de operaciones que están sujetas a las medidas de PBC/FT, los órganos supervisores deberán abarcar también la revisión del cumplimiento de las que no estaban abarcadas hasta el momento (recordemos que serían por ejemplo las operaciones de realización de apuestas de juego, y no solo ya las del pago de premios).

8. Llegados a este punto, concluimos que, en el ámbito del sector del juego, la Cuarta Directiva sí que introduce importantes novedades con respecto a su predecesora pero que no son tantas si las comparamos con las medidas que ya se exigen en España desde 2010 con la Ley antiblanqueo y especialmente desde 2014 con el Reglamento que la desarrolla. Aun así, las dos novedades que se pueden extraer del análisis comparativo de la normativa vigente en España y la Cuarta Directiva, y que recordemos consisten en rebajar el umbral de las operaciones afectadas en establecimientos y operadores (por ej. de juego *online*) diferente a los casinos de 2.500 euros a 2.000 euros, así como incrementar el elenco de operaciones afectadas a todas las posibles y no solo al pago de premios (pensando especialmente en la realización de apuestas de dinero) no son precisamente de pequeño calado.

Es cierto que rastrear desde el principio de las operaciones el movimiento de dinero y no esperar al pago de premios, como ya se viene exigiendo para los casinos al regular la Ley antiblanqueo española que la compra y venta de fichas por importe igual o superior a 2.000 euros debe ser objeto de aplicación de las medidas correspondientes de PBC/FT, permite ganar un mayor control sobre los movimientos de dinero. Ahora bien el peligro seguirá estando precisamente en que en la práctica, la realización de pequeñas transacciones por separado (ej. apuestas de dinero) será difícilmente objeto de control y no permitirá comprobar que se ha superado el umbral de los 2.000 euros, pese a que se aclare expresamente en el artículo 11.2 de la Directiva que las transacciones objeto de control son aquellas que superen el referido umbral, “ya se lleven a cabo en una operación o en varias operaciones entre las que parezca existir algún tipo de relación” (en línea con la Ley sobre los pagos en efectivo). Es obvio que cuanto más bajo sea el umbral de transacciones objeto de control mejor para la PBC/FT, pero hay que partir de la base de que no se puede controlar absolutamente cualquier importe porque sería un obstáculo enorme para la prestación del servicio de juego. Por otra parte, la dificultad de control también se da en el juego *online* como todas las materias del derecho vinculadas a lo electrónico, por mucho que se limite el umbral de las transacciones. Resulta por ej. difícil controlar si una misma persona está haciendo operaciones desde cuentas diferentes, etc... Aun así y partiendo de la base de la Ley antiblanqueo que supuso un antes y un después

en esta materia, todos son pasos importantes para lograr un mayor control de las operaciones sospechosas y no es diferente en el sector del juego.

